

Harcèlement au travail : quelle approche au Conseil de l'Europe ?

- A. Historique / Rôle des représentants du personnel**
- B. Politique du Conseil de l'Europe en matière de harcèlement**
- C. Procédures - Interlocuteurs**
- D. Evolution de la situation - Bilan**

A. Historique - Contexte

1. Historique

Comme dans de nombreuses entreprises, le harcèlement, sexuel et moral, a existé et existe encore au Conseil de l'Europe, sous différentes formes.

En juillet **1997**, une instruction (35) relative à la protection de la dignité des personnes au Conseil de l'Europe est adoptée par le Secrétaire Général. Des « personnes de confiance » sont placées dans chaque direction de 1997-1999 (procédure d'appel à candidatures et entretien). C'est particulièrement le harcèlement sexuel qui est visé à ce moment-là.

En **1998**, l'Administratrice à l'égalité, dans son rapport de départ (après 3 ans) de l'organisation, évoque ouvertement l'existence de harcèlement moral et sexuel, mais aussi de comportements condescendants, impolis ou humiliants qui sont acceptés, ce qui la révolte.

Certains managers érigent même ces comportements en pratique managériale.

Pour elle, ces comportements constituent une source de frustration et de perte d'énergie pour l'organisation. Elle donne même une estimation chiffrée du gain financier qu'impliquerait un gain de productivité d'une heure/semaine/agent !

Elle en appelle à la responsabilisation des agents, des managers en particulier.

2. Contexte ayant permis l'établissement d'une politique contre le harcèlement

Plusieurs éléments :

- pression du Comité du Personnel et des syndicats, suite à des contacts de leurs membres avec des « victimes »
- souci du CoE d'être en adéquation avec les lignes de la Charte Sociale¹, qui réproouve le harcèlement au travail (qui est imposable aux Etats membres)

¹ Article 26 – Droit à la dignité au travail

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit de tous les travailleurs à la protection de leur dignité au travail, les Parties s'engagent, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs:

1 à promouvoir la sensibilisation, l'information et la prévention en matière de harcèlement sexuel sur le lieu de travail ou en relation avec le travail, et à prendre toute mesure appropriée pour protéger les travailleurs contre de tels comportements;

- contexte national (ex livre Marie-France Hirigoyen, 1998 – conférence en mai 2000²) et international (on en parlait beaucoup – propositions de loi en France et en Belgique)
- échos des Ressources humaines (certain nombre de transferts et de congés maladie de « victimes »)
- action de l'ancienne administratrice à l'égalité, relayée par la nouvelle.

ont mené à l'adoption le 7 mars 2002 de l'instruction 44, qui est restée lettre morte dans un 1^{er} temps car les personnes « de confiance » - dont le rôle a été défini en mai de la même année- n'ont été nommées par le SG qu'en décembre 2002 et la Commission chargée d'instruire les plaintes en octobre 2003

B. Politique du Conseil de l'Europe en matière de harcèlement

Aujourd'hui, le CoE a voulu se doter d'une véritable Politique contre le harcèlement

Instruction 44 relative à la protection de la dignité de la personne au Conseil de l'Europe (7 mars 2002)

(a abrogé celle de juillet 1977)

1. Principe et définitions retenus

De nombreuses discussions ont eu lieu pour décider s'il fallait adopter le principe d'un texte contraignant, étant donné la grande difficulté à déterminer les responsabilités dans ce type de problème. Il a été souligné à ce sujet qu'un texte peut avoir non seulement un effet dissuasif mais aussi éducatif.

Harcèlement sexuel

Par harcèlement sexuel, on entend tout comportement, physique ou verbal, à connotation sexuelle, qui porte atteinte à la dignité de la femme ou de l'homme au travail, dès lors qu'il est indésirable et blessant pour la personne qui en fait l'objet et crée à son égard un climat d'intimidation ou d'humiliation.

La caractéristique essentielle du harcèlement sexuel réside dans le fait qu'il est ressenti comme indésirable par celui ou celle qui en font l'objet, un seul incident pouvant constituer à lui seul un harcèlement sexuel s'il est suffisamment grave. Il appartient à chaque personne de déterminer quel comportement elle peut accepter et quelle conduite elle juge offensante. C'est la nature indésirable du comportement qui distingue le harcèlement sexuel d'un comportement amical, bien accueilli et mutuel.

Harcèlement moral

Par harcèlement moral on entend toute conduite abusive sur le lieu de travail ou en relation avec le travail, se manifestant de façon durable, répétitive et/ou systématique et se traduisant notamment par des comportements, des paroles, des intimidations, des actes, des gestes, des modes d'organisation du travail, des écrits qui peuvent, de façon intentionnelle ou non, porter

2 à promouvoir la sensibilisation, l'information et la prévention en matière d'actes condamnables ou explicitement hostiles et offensifs dirigés de façon répétée contre tout salarié sur le lieu de travail ou en relation avec le travail, et à prendre toute mesure appropriée pour protéger les travailleurs contre de tels comportements.

² Le 29 mai 2000, M.F Hirigoyen a donné une conférence au Conseil de l'Europe dans le cadre de la Journée Internationale de la Femme, sur le thème « Le point sur le Harcèlement Moral ».

atteinte à la personnalité, à la dignité ou à l'intégrité physique ou psychique d'une personne, dégrader le climat de travail ou mettre en péril l'emploi de cette personne ou créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant.

Ces dernières années, on s'est aperçus que la plupart des plaintes au CoE relevaient du harcèlement moral (en partie grâce à l'instruction n° 35 ?)

2. Portée de l'instruction 44

Etendue aux personnes extérieures au CoE

Les dispositions de l'instruction s'appliquent aux agents du CoE, mais également à toutes les personnes qui n'ont pas la qualité de membre du personnel, mais qui sont impliquées dans les activités du Conseil de l'Europe, quel que soit le lieu où celles-ci sont organisées².

Profil des victimes et des harceleurs

Victimes : tous agents, de tous grades peuvent être victimes, mais en particulier les personnes fragilisées à un moment donné, pour une raison ou une autre. Certains agents en période probatoire ou temporaires font ainsi partie de ces personnes et n'osent se plaindre, même confidentiellement, à l'Administration, de peur de ne pas voir permanentisé ou renouvelé leur contrat.

Pour les agents de la catégorie A (administrateurs), le harcèlement semble plus insidieux (ex. redistribution des tâches à d'autres).

Harceleurs : le plus souvent, il s'agit de managers, dont certains utilisent même le harcèlement comme méthode de management. Mais il peut s'agir tout aussi bien de collègues de grade équivalent ou proche.

(Dans les situations mises en scène par la troupe de théâtre, l'intérêt était aussi de montrer qu'à tous les niveaux hiérarchiques il peut y avoir situation de harcèlement et qu'on peut être tour à tour harcelé et harceleur).

Les harceleurs peuvent être également des individus extérieurs au CoE, personnes qui ne sont pas agents (ex. participants à des réunions statutaires ou autres, qui peuvent user de leur pouvoir pour intimider un agent).

C. 2 types de procédure -interlocuteurs

Maître mots à ces deux niveaux : **confidentialité**

1. Procédure informelle

a) Dialogue direct avec la personne mise en cause

Recommandation à la personne s'estimant lésée de s'adresser dans la mesure du possible directement à la personne mise en cause pour s'assurer qu'il ne s'agit pas d'un malentendu et faire cesser le conflit ou le comportement indésirable.

b) Personnes de confiance,

Nomination. 30 agents ont été nommés en décembre 2002 à la fonction de « personnes de confiance » par le Secrétaire Général sur une base paritaire, sur proposition de la Direction des Ressources Humaines et du Comité du Personnel, pour un mandat de deux ans renouvelable deux fois au maximum.³

Une ou plusieurs personnes de confiance sont attribuées par Direction. Ces personnes ont suivi une formation spécifique.

Rôle : apporter un soutien aux personnes qui les sollicitent, les informer et conseiller sur les procédures à leur disposition dans le cadre de la politique contre le harcèlement et les accompagner éventuellement dans leurs démarches pour les aider à résoudre le problème (surtout par le biais du dialogue avec la victime).

Evolution :

Récemment, elles se sont constituées en réseau et se sont dotées d'un coordinateur afin de préparer un bilan de fin de mandat, en décembre. Le but est de faire remonter à l'Administration les informations sur les types de comportements harceleurs qui existent dans l'Organisation. Lors de leur récente réunion, les personnes de confiance ont convenu que l'administration était peut-être trop « self congratulatory » dans ce domaine et qu'il ne suffit pas d'avoir une instruction sur le papier : celle-ci doit être réellement mise en œuvre dans une Organisation qui est fondée sur la défense des droits de l'homme.

c) Ressources Humaines

- **Rôle d'écoute et de conseil :** Le Directeur ou la Directrice des **Ressources Humaines**, l'administrateur ou l'**Administratrice à l'Egalité des Chances** et les spécialistes de l'**équipe psycho-médico-sociale** (psychologue, assistante sociale, médecin, infirmières).

Lors d'une récente réunion entre les différents interlocuteurs en matière de harcèlement, j'ai été surprise d'apprendre que de nombreux cas de harcèlement ressortaient, au détour d'une simple visite chez l'infirmière ou le médecin pour un mal de tête ou de maux de ventre, etc.° A cette occasion, la Présidente du CdP a demandé s'il n'était pas possible de trouver un moyen de faire remonter en toute confidentialité ces informations vers l'Administration, afin qu'elle réagisse d'une façon ou d'une autre. Certains services ont notamment été pointés, du fait d'un mauvais climat dû en partie à des situations de harcèlement.

- **Mesures de soutien :** une campagne d'information et de sensibilisation contre le harcèlement moral et sexuel sur le lieu de travail est menée de façon régulière et continue, notamment par l'Unité Egalité des Chances (conférences, séminaires, information notamment via le portail intranet).

d) Médiation

En mai 1998, il a été institué un mécanisme de médiation : **un médiateur et un médiateur suppléant**, choisis par le Secrétaire Général pour un mandat de 2 ans, sur

³ La liste a été établie à la suite des candidatures, sur une base volontaire, des agents auprès de la DRH et du CdP et en raison de la motivation et personnalité de chacun-e examinées lors d'entretiens oraux menés par les responsables du CdP et par l'Administratrice à l'Egalité. Une certaine représentativité a été recherchée parmi les personnes nommées (sexe, grade, Direction/Service, bâtiments, langues, nationalités, etc.)

proposition conjointe des Ressources Humaines et du Comité du Personnel, d'au moins quatre personnes ayant acquis au cours de leur vie professionnelle une expérience approfondie des questions concernant le personnel de l'Organisation et qui ne sont pas ou plus des agents de celle-ci.

Rôle : C'est un rôle plus général : tenter de résoudre les litiges individuels que les membres du personnel, les anciens membres du personnel, ou leurs ayants-droit pourraient avoir avec les services chargés de fonctions de gestion du personnel ou avec leurs supérieurs hiérarchiques, ou qui pourraient exister entre membres du personnel. Ils ont, de facto, à traiter un certain nombre de cas de situations vécues comme harcelantes

Constats : Ils ont eu à traiter un certain nombre de cas liés au harcèlement, notamment dans un service marqué par de très fortes pressions de la hiérarchie sur les perspectives d'avenir des agents – en particulier ceux ayant des contrats à durée déterminée -menant parfois à des conduites de quasi - exclusion des collègues en difficulté de la part d'autres collègues croyant peut-être ainsi sauvegarder leur propre position.

e) Représentants du personnel

En l'absence de toute politique, ce sont justement les Présidents successifs du Comité du Personnel, ainsi que d'autres représentants du personnel, notamment des syndicats, qui recevaient (et continuent à recevoir) de nombreux agents, qui viennent leur faire part de différents problèmes, y compris de situations vécues comme du harcèlement.

Le **Comité du Personnel** et les **syndicats** sont actifs dans la lutte contre le harcèlement

- . un Groupe de Travail se réunit régulièrement et examine les différents problèmes posés par les agents en matière de harcèlement.
- . le SACE⁴ a fait venir une troupe de théâtre qui a mis en scène des situations de harcèlement (troupe du *Théâtre à la carte*, intitulé « *Harcèlement mutuel* »).
- . 2 membres de la Commission chargée d'instruire les plaintes ont été choisis par le Comité du Personnel et de nombreuses personnes de confiance sont également des représentants du CdP ou des syndicats. Ce sont d'ailleurs les représentants du personnel qui ont insisté pour instituer ces personnes de confiance.

2. Procédure formelle

NB : Au sein de la Commission, dont je suis membre, nous sommes convenus qu'un agent pouvait avoir recours à nous au 1^{er} stade, s'il jugeait la procédure dite « informelle » inadéquate

Commission chargée d'instruire les plaintes de harcèlement (4 personnes : deux nommées par le SG, deux choisies par le CdP).

Composée en octobre 2003 pour 2 ans : 4 membres + 1 secrétaire

Rôle :

Examen des plaintes déposées en bonne et due forme. Décider si elles sont recevables. Si oui, entendre les 2 parties, éventuellement mener une enquête avant de faire des recommandations au SG. (Possibilité à ce stade de conseiller d'avoir recours à la médiation).

⁴ l'un des 3 syndicats des agents du CoE : Syndicat des Agents du Conseil de l'Europe

Fonction de veille : surveiller, en collaboration avec d'autres structures s'occupant de ce domaine, les niveaux de harcèlement au sein de l'Organisation, faire des propositions et recommandations sur les moyens d'améliorer la situation.

En tant que membre de cette Commission, ainsi que mes 3 autres collègues nous avons pleine conscience du poids et de la délicatesse de notre mission

Bilan :

- . La Commission a suivi une formation, délivrée par une consultante extérieure. Outre les précieux conseils et recommandations de la Consultante, la Commission en a profité pour décortiquer l'instruction 44 et mettre en place son règlement intérieur.
- . Elle s'est réunie 3 fois à ce jour
- . Le règlement intérieur a été adopté en février dernier

A noter : les personnes de confiance et les membres de la Commission effectuent leur mission à titre bénévole, en plus des activités liées à leurs fonctions.

D. Evolution et bilan depuis la mise en place des différents instruments de la politique contre le harcèlement

Bilan : du progrès, mais à nuancer.

Tous les interlocuteurs se sont réunis en juin dernier pour confronter leurs différentes actions.

1. Les plus (+)

- Conscience collective qu'il faut rejeter et lutter contre le harcèlement (grâce notamment à définition de l'instruction 44).

Managers et agents en général ont été sensibilisés et responsabilisés à la nécessité de lutter, par leur comportement, contre le harcèlement. Si certains traitent encore par dérision ce problème. Cette condamnation entre peu à peu dans la culture d'entreprise et les nouveaux managers ont de moins en moins tendance à en abuser.

- Ainsi, la psychologue-conseil a observé des progrès ces 6 dernières années, notamment une meilleure responsabilisation des agents. Elle a aussi remarqué que les situations de « harcèlement aigu et continu » ont beaucoup diminué. Elle propose à ce propos d'utiliser le terme de « situations harcelantes/situations de souffrance » et de réserver le terme harcèlement à des situations « bien identifiées et objectivement claires ».

- Effet de **prévention**, caractère **dissuasif** des différentes instances (notamment médiateur et Commission) dont les propositions au Secrétaire Général peuvent, dans des cas graves, aboutir à un prononcé de sanctions, y compris contre des personnes extérieures au CoE (les « harceleurs » éventuels savent à quoi s'en tenir et les « harcelés » savent vers qui se tourner).

- Les résultats d'un questionnaire analysés par un consultant extérieur dans le cadre de la Politique pour la Diversité au CoE a montré que les victimes sont conscientes de l'existence d'une politique contre le harcèlement et savent désormais vers qui se tourner.

2. Les moins (-)

- Les résultats du même questionnaire ont montré qu'il n'en demeure pas moins un sentiment que le harcèlement existe et que certains agents peuvent tyranniser en toute impunité.
- Effet intimidant des différentes procédures, dont la Commission (pas de plaintes à ce jour), pour les personnes vivant des situations harcelantes, car elles n'osent pas mettre en marche une telle machine administrative.
- De plus, certaines situations perdurent et la pratique du transfert discret ou de la mise en congé maladie d'agents « victimes » se poursuit dans certains cas. L'équipe psychomédicale et les médiateurs ont d'ailleurs relevé certains services où un certain nombre d'agents vivaient des situations de harcèlement.

Suzette Saint-Marc
Comité du Personnel du Conseil de l'Europe